

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

**TITULO: NECESARIA REFORMA PREVISIONAL, CAMINO A UN SISTEMA
MULTIPILAR DE PENSIONES**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho del
Trabajo y la Seguridad Social**

Autor: Flor de María Lizzett Ynga Morales

Asesor: David José Campana Zegarra

Código de alumno: 20164578

2017

RESUMEN

Sabemos que el Sistema de Pensiones Peruano necesita ser reformado, toda vez que existen diferentes sectores poblacionales que vienen siendo afectados por el Sistema Previsional actual, el mismo que anteriormente ya ha sido reformado bajo el “Modelo Paralelo” permitiendo que coexistan el sistema privado de capitalización con el sistema público de reparto. Estos sectores tienen demandas específicas según sus propias necesidades, como por ejemplo el sector no contributivo que requieren del Estado el aseguramiento de una pensión; el sector contributivo afiliado al Sistema Público de Pensiones que demandan acceder a una pensión proporcional a su tiempo de aportación, y a montos de pensión más elevados; el sector contributivo afiliado al Sistema Privado que requieren se les asegure un monto de pensión mínima cuando su fondo de capitalización sea insuficiente; y en general el sector contributivo constituido por trabajadores dependientes, quienes requieren que la afiliación y aportación a un sistema de pensiones sea voluntario y no obligatorio. Ante esta situación, consideramos que la solución debe estar basada en una reforma integral, por ello con el presente trabajo proponemos el establecer un Sistema Multipilar de Pensiones en nuestro país, ya que debido a su estructura éste cubriría la mayor cantidad de demandas manifestadas por los peruanos.

1. Esquema del artículo académico

I.- Introducción

II.- Contenido

2.1.- Los Sistemas Multipilares de Pensiones.

2.2.- Propuesta para nuestro país, estructura y organización de los pilares:

2.2.1.-Pilar Cero

2.2.2.-Primer Pilar

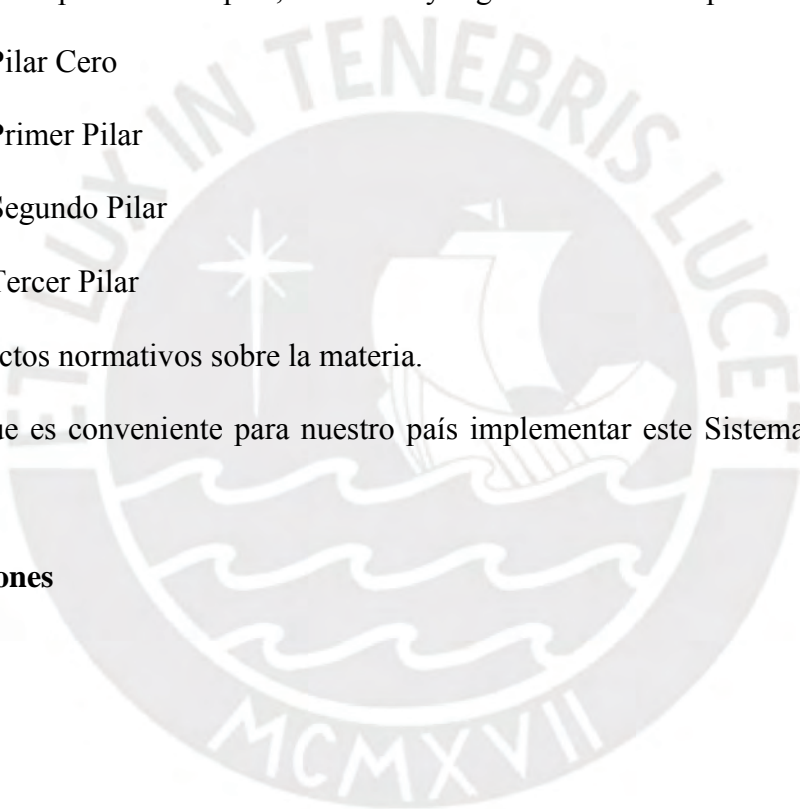
2.2.3.-Segundo Pilar

2.2.4.-Tercer Pilar

2.3.- Proyectos normativos sobre la materia.

2.4.- Porque es conveniente para nuestro país implementar este Sistema Multipilar de Pensiones.

III.- Conclusiones



I.- Introducción

Frente a la actual situación previsional en el Perú, se han tratado de viabilizar diferentes proyectos legislativos en busca de soluciones, empero, casi siempre de forma aislada, es decir que hasta el momento no ha prosperado una reforma general del sistema de pensiones que abarque a todos los sectores poblacionales y sus correspondientes demandas. Asimismo, teniendo en cuenta que la Seguridad Social se rige por determinados principios¹ que no son comprendidos en su totalidad por nuestro sistema previsional actual², consideramos que nuestro país necesita un sistema de pensiones que se aleje del “Seguro Social” que ofrece y se aproxime más a la “Seguridad Social” que consagra nuestra constitución política y la normatividad internacional. Por ello, en el marco de una reforma integral, planteamos como propuesta el implementar un Sistema Multipilar de Pensiones, el que además de integrar los principios que rigen la Seguridad Social, cubra la mayor cantidad de demandas manifestadas por los peruanos, contando en su estructura con cuatro pilares, los cuales serían complementarios y no excluyentes: Un Pilar Cero, referido a las pensiones no contributivas entregada a todos los nacionales (Universal), de financiamiento estatal y con un monto mínimo establecido; Un Primer Pilar obligatorio, de pensiones contributivas, administrado por el Estado mediante el sistema público de reparto, y financiado con contribuciones ligadas a los ingresos de los trabajadores y a aportes de los empleadores (empresas); Un Segundo Pilar obligatorio, de pensiones contributivas, de administración privada (AFP) mediante cuentas de capitalización individuales, financiada con contribuciones de los afiliados que estarían ligadas a niveles de ingresos superiores; y un Tercer Pilar voluntario, referido al ahorro individual, administrado por entidades financieras, en el que se permite al afiliado incrementar aún más su pensión esperada, si así lo deseara.

¹ Los principios fundamentales de la Seguridad Social de mayor reconocimiento en el ámbito internacional son: La Universalidad, Solidaridad, Participación, e Igualdad.

² Toda vez que tanto el Sistema Nacional de Pensiones (ONP), como el Sistema Privado de Pensiones (AFP) y el Sistema No Contributivo de Pensiones (Pensión 65) no cuentan, por ejemplo, con el principio de universalidad objetiva (ninguno de estos sistemas otorga cobertura para todos los peruanos), así tampoco el Sistema Privado de Pensiones cuenta con el principio de solidaridad (intergeneracional ni intrageneracional), pues consiste en Cuentas individuales de Capitalización.

Como puede apreciarse, un Sistema Multipilar de pensiones podría tener mayores ventajas debido a que los factores que afectan a un pilar no están correlacionados con los que afectan a otro³, por lo que siempre existiría cobertura previsional bajo alguno de los pilares.

II.- Contenido

2.1.- Los Sistemas Multipilares de Pensiones

El Sistema Multipilar de Pensiones se refiere a la organización de un sistema de pensiones sustentado en un conjunto de pilares que persigan diversos objetivos, como forma de afrontar la dificultad que supone conciliar los objetivos individuales y sociales⁴. Respecto de ellos, han existido diversas propuestas como las elaboradas por el Banco Mundial y el Organismo Internacional del Trabajo, entre otros, empero la primera fue formalizada por el Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de seguridad social, elaborado por la Universidad de Lovaina en 1977, contando con la siguiente estructura:

- Un primer pilar básico, que es universal y cubre a toda la población, haya o no aportado cotizaciones a un sistema de prestaciones, financiado con cargo a impuestos generales.
- Un segundo pilar, llamado profesional, financiado con aportaciones de empresas, trabajadores y autónomos, que otorga prestaciones a las personas que han desempeñado una actividad empresarial, laboral o profesional, y que tiene, por lo tanto carácter contributivo.
- Y un tercer pilar, libre, al que cada persona, cubierta o no por el segundo nivel, puede adherirse, separada e individualmente, de acuerdo con sus necesidades.

Si bien la distinción entre los pilares se ha mantenido en el tiempo, siempre ha existido y existen controversias referentes a su organización y estructura, es así que luego de la

³ OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*, op. Cit., pp.9.

⁴ LARA JIMENEZ, Antonio, QUEZADA GARCÍA, Martha y HUETE GARCÍA, Agustín. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. *“Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica”*. p.p. 14

propuesta elaborada por la Universidad de Lovaina en 1977, el Banco Mundial mediante su informe “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de ancianos y la promoción del crecimiento” de 1994⁵, elaboró una estructura de tres pilares que se constituyó como base para muchas de las reformas de carácter privatizador en la segunda mitad de los años noventa, esta estructura contaba con las siguientes características:

- Un primer pilar público, financiado por impuestos que mantenga a las personas de la tercera edad fuera de la pobreza y cuya función radique en la redistribución.
- Un segundo pilar obligatorio, privado y totalmente capitalizado, con prestaciones estrechamente relacionadas con las contribuciones y cuya función sea el ahorro.
- Un tercer pilar voluntario para las personas que deseen mejores prestaciones.

Posteriormente, en el año 2000, la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, mediante el informe “Social security pensions. Development and reform”, propuso una estructura con diferentes niveles de protección que coordinaran entre ellos con el objetivo de garantizar un nivel suficiente de ingresos para los adultos mayores y de conseguir una mayor relación entre las prestaciones que se otorgue y las cotizaciones a realizarse. Esta estructura contaba con los siguientes pilares:

- Un primer pilar asistencial, con el objetivo de combatir la pobreza, financiado con ingresos generales del Estado y con prestaciones sujetas a prueba de la necesidad.
- Un segundo pilar con prestaciones definidas, que sea contributivo, de afiliación obligatoria y administrado por el Estado, con tasas de sustitución entre el 40 -50% del salario medio de toda la vida laboral e indexado totalmente.
- Un tercer pilar de contribución definida, de afiliación obligatoria hasta determinado nivel, administrado por instituciones privadas y con prestaciones en forma de rentas vitalicias.
- Un cuarto pilar de contribuciones definidas, de afiliación voluntaria, sin límites para aportaciones y administrado por las instituciones privadas.

⁵ Banco Mundial. “Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”, Washington: Oxford University Press, 1994, pp. 282.

Finalmente, el Banco Mundial elaboró una segunda propuesta mucho más compleja⁶, con hasta seis pilares, cada uno de los cuales depende de una forma diferente para recaudar y gestionar el fondo de un plan de pensión. Estos pilares son complementarios entre sí y servirían para asegurar que la mayoría de las personas del país que lo implemente cuente con una pensión durante su vejez. La propuesta cuenta con la siguiente estructura:

- Un pilar cero, con planes de asistencia social, donde el dinero se extrae de los ingresos generales para ayudar a asegurar que los ancianos más necesitados no caigan en pobreza.
- Un primer pilar que esté relacionado con los ingresos, sin financiamiento, con beneficios definidos del tipo “reparto” o pagos con cargo a los ingresos corrientes.
- Un segundo pilar de ahorros obligatorios, de contribución definida y con financiamiento total.
- Un tercer pilar de planes para trabajadores dependientes, donde los empleadores fijen un plan de ahorro para sus empleados, generalmente con contribuciones definidas y financiamiento.
- Un cuarto pilar de planes personales y voluntarios, en los cuales la persona pueda crear una cuenta de ahorro privada para depositar dinero adicional. A este pilar podrían también asociarse beneficios tributarios.
- Un quinto pilar de plan familiar, donde se pague una pensión a los miembros supervivientes de la familia que no tengan empleo.

Estas propuestas de Sistema Multipilar de Pensiones han sido tomadas como base de reforma previsional en diferentes países, y tal como lo habíamos mencionado antes, siempre ha existido discrepancia respecto de su estructura, toda vez que pueden existir sistemas con diferente número de pilares, con diferentes tipos de cobertura (tanto cobertura de contingencias, como respecto del grupo poblacional objetivo) , así como con diferentes formas de administración y financiamiento por cada pilar, todo ello, entendemos, dependiendo de las propias necesidades y los recursos con que cuente el país en que se implemente.

⁶ LARA JIMENEZ, Antonio, QUEZADA GARCÍA, Martha y HUETE GARCÍA, Agustín. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. *“Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica”*. p.p. 16.

2.2.- Propuesta para nuestro país, estructura y organización de los pilares.

Algunos autores nacionales como el Dr. Abanto⁷ señalan que en el Perú se necesitaría un sistema multipilar que cuente solo con dos pilares complementarios, el primero que garantizaría a todos los aportantes una pensión mínima, básica o universal, y un segundo pilar que se sumaría al monto de la pensión mínima del primero; adicionalmente a los mencionados contaría con un pilar no contributivo o pilar cero. Asimismo, el Dr. Olivera⁸ realizó un estudio en el que comparte las recomendaciones del Banco Mundial para la creación de un modelo mixto de pensiones, bajo el cual habrían tres pilares: a) un pilar público obligatorio organizado como capitalización colectiva o reparto, b) un pilar obligatorio con cuentas individuales de capitalización (CIC) y c) un pilar voluntario con cuentas individuales de capitalización. Bajo el primer pilar, los afiliados recibirían una pensión básica o mínima; con el segundo pilar, los afiliados capitalizarían de acuerdo con su nivel de ingresos para obtener pensiones más altas; en tanto que el objeto del tercer pilar es permitir al afiliado incrementar aún más su pensión esperada.

Al respecto, consideramos que podría mejorarse tales propuestas tomando como referencia la estructura elaborada en el año 2000 por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuyo enfoque ha sido utilizado en diferentes países latinoamericanos como Bolivia y Uruguay, entre otros. Nuestra propuesta considera la siguiente estructura:

- **Pilar Cero:** Pensión No contributiva otorgada a todos los peruanos sin exclusión por su condición económica - Universal, con financiamiento gubernamental, y asegurando una pensión básica o mínima.
- **Primer Pilar:** Pensión Contributiva administrada por el Estado mediante el sistema público de reparto, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones ligadas a los ingresos de los trabajadores (dependientes o

⁷ ABANTO REVILLA, Cesar. *Regímenes complementarios de jubilación en el Perú: ¿una opción paralela?* Lima: Derecho PUCP, N°75, 2015, pp. 253-282.

⁸ OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*, op. Cit., pp.6.

independientes) y a aportes de los empleadores (empresas), su monto se adicionaría al de la Pensión Universal.

- **Segundo Pilar:** Pensión Contributiva de administración privada (AFP) mediante cuentas de capitalización individuales, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones de los afiliados que estarían ligadas a niveles de ingresos superiores, el monto de este pilar se adicionaría al monto del segundo y primer pilar.
- **Tercer Pilar:** ahorro individual voluntario, administrado por entidades financieras, en el que se permite al afiliado incrementar aún más su pensión esperada, si así lo deseara.

2.2.1.- Pilar Cero.

Pensión No contributiva otorgada a todos los peruanos sin exclusión por su condición económica - Universal, con financiamiento gubernamental, y asegurando una pensión básica o mínima.

Para entender este Primer Pilar, es necesario conocer la diferencia entre los sistemas previsionales contributivos y no contributivos.

Así pues, respecto de los sistemas previsionales contributivos, Cervantes Anaya⁹ refiere que son aquellos cuya principal fuente de financiación está constituida por las cotizaciones basadas y proporcionales a los salarios y que son abonadas por empresarios y trabajadores. Estos sistemas están orientados hacia el mantenimiento, cuando sobrevenga un riesgo como el accidente o la vejez, del nivel de ingresos de que se disponía con anterioridad. Esto es, proporcionan prestaciones proporcionales al ingreso al que reemplazan, a menudo con un límite máximo para la cuantía de las prestaciones, paralelo a otro límite para las cotizaciones.

⁹ Cervantes Anaya, Dante, “Derecho de la Seguridad Social y Previsional”, p. 25.

Este sistema también es llamado germánico o continental, teniendo las siguientes características¹⁰:

- a) Su campo subjetivo está constituido por concretos colectivos asegurados, determinados según el principio de la profesionalidad, esto es, en tanto prestadores de servicios, no necesariamente laborales.
- b) Se cubren determinados riesgos sociales, no todas las situaciones de necesidad.
- c) Existe una rígida relación entre la cuantía de las prestaciones que se otorgan y de las cotizaciones previas realizadas por los beneficiarios. (Siendo esta última la que explica su carácter normativo).

Respecto de los Sistemas No Contributivos, el Dr. Fajardo Crivillero, lo describe como aquella pensión que no tiene soporte económico dentro de las reservas institucionales, por cuya causa se otorgan exclusivamente con autorización legal expresa, a diferencia de las contributivas que sí tienen sustento económico y que sirven a título de derecho exigible por sus beneficiarios.¹¹ Este sistema también es llamado asistencial, pues está basado en la ruptura del binomio cotización prestación, de modo que dicha correlación deja de ser necesaria, pasándose a tener derecho a determinadas prestaciones sin que sea imprescindible una previa cotización¹².

Algunos autores como Blasco Lahoz¹³, señalan que esta protección asistencial puede definirse como un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residan.

Asimismo, el referido autor señala que para la existencia de este sistema es imprescindible la reunión de los siguientes elementos:

¹⁰ Anacleto Guerrero, Victor, "Manual de la Seguridad Social", p.26.

¹¹ Fajardo Crivillero, Martín: "Derecho de la Seguridad Social", p.168.

¹² Anacleto Guerrero, Victor, "Manual de la Seguridad Social", p.84 y 85.

¹³ Blasco Lahoz, José, Francisco y otros, "Curso de Seguridad Social", cit., p.681.

- a) “La protección se reconocerá con independencia de que el interesado haya realizado una contribución (cotización) previa al organismo competente, lo que supone la no necesidad de que se hubiera producido una pérdida o reducción de los ingresos profesionales.
- b) Es necesario que el posible beneficiario se encuentre en una verdadera y probada situación de necesidad.
- c) Su contenido fundamentalmente consistirá en el otorgamiento de rentas que permitan la subsistencia de las personas que se encuentran en situación de necesidad y carezcan de los recursos necesarios para la solvencia.”

Como bien sabemos, en el Perú solo existían pensiones contributivas ya sean administradas por el Estado o por el sector privado. Sin embargo, en el año 2011 se creó mediante el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y como respuesta del Estado ante la necesidad de brindar protección a un sector especialmente vulnerable de la población, el “Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65”, del cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, Ente Rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, está a cargo.

Posteriormente, mediante la Ley N° 29973- Ley General de la Persona con Discapacidad, se estableció otorgar pensión no contributiva a las personas con discapacidad severa y que se encuentren en estado de necesidad, estipulando en su artículo 53° que *“la persona con discapacidad severa que se encuentre en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y que no tenga un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado. (...)”*. (El subrayado es nuestro)

En ese sentido, entendemos que hasta la fecha las pensiones no contributivas otorgadas en nuestro país, están vinculadas por ley al estado de necesidad o situación de pobreza del beneficiario, situación que en la práctica es de difícil comprobación (pues consideramos que es discrecional el determinar el “estado de necesidad”) y se presta a diversas irregularidades durante su ejecución -pago.

Por ello, y tomando en cuenta dos puntos clave para nosotros: **a)** Lo señalado por nuestra Constitución política de 1993 que estipula que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley (numeral 2 de su artículo 2º), así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1948, establece que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o de cualquier otra condición” (art. 2º - 1); y **b)** Todos los peruanos hemos aportado con nuestro trabajo al desarrollo del país, sea este trabajo dependiente, independiente o no referido al empleo (amas de casa, etc.); consideramos que esta pensión No Contributiva a otorgarse en el Pilar Cero, debería ser Universal, para todos los peruanos sin exclusión por su condición económica o estado de necesidad, la cual tendrá un monto mínimo fijo y deberá ser administrado y financiado por el Estado. Asimismo, de tener derecho el asegurado y beneficiario de este Pilar Cero a una pensión en el Primer Pilar, administrado también por el Estado, este último solo cubriría la diferencia del monto que le correspondería como pensión luego del cálculo realizado con sus aportes y los de su empleador.

En Bolivia por ejemplo, en el año 2008 se aprobó la “Ley del BONOSOL”, en la que el Estado dispuso que *“todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado Bono Solidario BONOSOL”*. Asimismo, se dispuso que el derecho de los beneficiarios al BONOSOL y a los Gastos Funerarios, formaran parte de los derechos fundamentales del régimen social de la Constitución Política del Estado Boliviano.

De similar forma, en Finlandia existe la denominada Pensión Nacional que es financiada por el Estado y administrada por Kela, el organismo de pensiones nacionales, la cuantía de esta pensión nacional depende del tiempo que el interesado haya vivido y trabajado en Finlandia, sin embargo, a diferencia de nuestra propuesta y del BONOSOL en Bolivia, esta pensión está pensada para aquellos que no tengan una pensión laboral.

Finalmente, consideramos conveniente señalar que según el diagnóstico realizado por la Universidad del Pacífico, concluyen que con mayores ingresos por recaudación del Impuesto a la Renta y del IGV, el Estado podría pagar una pensión de S/ 200 Soles mensuales a toda la población mayor de 65 años, sin perjudicar al fisco.

2.2.2.- Primer Pilar.

Pensión Contributiva administrada por el Estado mediante el sistema público de reparto, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones ligadas a los ingresos de los trabajadores (dependientes o independientes) y a aportes de los empleadores (empresas), su monto se adicionaría al de la Pensión Universal.

Tomando en cuenta los conceptos de sistemas contributivos y no contributivos desarrollados en el punto anterior, este Primer Pilar se configuraría dentro de los sistemas contributivos, y sería administrado por el Estado mediante el sistema público de reparto, con afiliación y aportación obligatoria, financiada por contribuciones de los trabajadores (porcentaje de su remuneración o ingreso) y aportes de los empleadores, es decir, sería un pilar que tenga una funcionalidad similar a la que actualmente tiene el Sistema Nacional de Pensiones, por lo que consideramos conveniente describirlo.

Al respecto, el Sistema Nacional de Pensiones fue creado por el Decreto Ley N° 19990, erigiéndose con el objetivo de ser el único sistema de pensiones, el cual abarcaría a todos los trabajadores, sea que estos prestasen servicios al sector público o al sector privado. Asimismo, este sistema consolidó en uno solo los regímenes de pensiones que venían rigiendo tanto para los trabajadores obreros como para los empleados, a los que se refiere la Caja Nacional del Seguro Social, Leyes N° 8433 y N° 13640 de obreros, y Ley N° 13724 del Seguro Social del Empleado y Decreto Ley N° 17262 del Fondo de Jubilación de Empleados Particulares (ex - FEJEP).

Asimismo, dentro de la Teoría de la Seguridad Social este sistema está catalogado como de régimen contributivo, es decir, que para poder percibir algún beneficio de éste, previamente debe existir una contribución (aporte) al régimen. En este modelo, son los asegurados los

que asumen el pago de una parte importante de los gastos de la seguridad social, formando entre todos ellos una masa, un conglomerado, en el cual los riesgos deben ser soportados en común.¹⁴ Es por estas consideraciones que el Decreto Ley N°19990 identifica al universo protegido en sus artículos 3° y 4°¹⁵, otorgando cobertura a los trabajadores dependientes en el sector privado y público, así como a los trabajadores independientes. Asimismo, señala que los ingresos que éste régimen tiene están atribuidos a aportaciones de estos asegurados, según lo establece en su artículo 6°¹⁶.

En esa línea, el artículo 7° del Decreto Ley N° 19990, determinó que *“Las aportaciones a que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable o ingresos totales que percibe el trabajador, porcentaje que se fijará, en cada caso, por Decreto Supremo (...)”*, entendiéndose así, que la aportación de un asegurado se fija en base a un porcentaje del monto de su remuneración asegurable. Sin embargo, si bien estas aportaciones constituyen una de las fuentes de financiamiento para dicho Sistema Previsional, esto sería diferente para este Primer Pilar, toda vez que consideramos que en éste deberían aportar tanto el trabajador como el empleador, como sucedía en el Sistema Nacional de Pensiones antes de la modificación introducida por la Ley N° 26504, esto es, cuando aportaba el trabajador el 3% y el empleador el 9%.

¹⁴ De Ferrari, Francisco: “Los Principios de la Seguridad Social”, p. 144.

¹⁵ El artículo 3° del Decreto Ley N° 19990, establece como asegurados al Sistema Nacional de Pensiones, *“Son asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con la excepción a que se refiere el artículo 5, los siguientes: a) Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes; b) Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio; c) Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares; d) Los trabajadores al servicio del hogar; e) Los trabajadores artistas; y f) Otros trabajadores que sean comprendidos en el Sistema, por Decreto Supremo, previo informe del Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales.”* Asimismo, su artículo 4° establece que: *“Podrán asegurarse facultativamente en el Sistema Nacional de Pensiones en las condiciones que fije el reglamento del presente Decreto Ley: a) Las personas que realicen actividad económica independiente; y b) Los asegurados obligatorios que cesen de prestar servicios y que opten por la continuación facultativa.”*

¹⁶ El artículo 6° del Decreto Ley N° 19990, concordado con el artículo 2° de la Ley N° 26504, estipula que *“Constituyen fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social: a) Las aportaciones de los empleadores¹⁶ y los asegurados; b) El producto de las multas y recargos por las infracciones a este Decreto Ley y su Reglamento; c) El rendimiento de sus inversiones; d) Los intereses de sus capitales y reservas; y e) Las donaciones que por cualquier concepto reciba.”*

En consecuencia, si bien el Primer Pilar que proponemos tendría una funcionalidad similar al actual Sistema Nacional de Pensiones, se diferenciaría de éste régimen en que solo se aportará al Primer Pilar sobre un límite máximo de ingresos, es decir, si el administrado tiene ingresos mayores al tope establecido para este pilar, deberá seguir aportando a la seguridad social por la diferencia pero éste se destinará al Segundo Pilar donde la forma de administración e inversión podría ser de mayores resultados pero con mayores riesgos. Las pensiones que se otorgaran en este pilar tendrán topes máximos y mínimos, y se adicionarían a la Pensión Universal entregada por el Pilar Cero, es decir, cubriría el monto diferencial entre la pensión del Pilar Cero y la pensión calculada en este Primer Pilar.

2.2.3.- Segundo Pilar.

Pensión Contributiva de administración privada (AFP) mediante cuentas de capitalización individuales, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones de los afiliados que estarían ligadas a niveles de ingresos superiores, el monto de este pilar se adicionaría al monto del segundo y primer pilar.

El Segundo Pilar se configuraría dentro de los sistemas contributivos, y sería administrado por entidades privadas mediante el sistema de cuentas de capitalización individual, es decir, tendría una funcionalidad similar a la que actualmente tiene el Sistema Privado de Pensiones; con afiliación y aportación obligatoria, financiada por contribuciones solo de los trabajadores (porcentaje de su remuneración o ingreso).

A este pilar ingresaría un porcentaje de las remuneraciones que superen el máximo establecido para el Primer Pilar, y su administración se realizaría por fondos similares a los que actualmente utilizan las Administradoras de Fondo de Pensiones (Fondo de Pensiones Tipo 0 o Fondo de Protección de Capital; Fondo de Pensiones Tipo 1 o Fondo de Preservación de Capital; Fondo de Pensiones Tipo 2 o Fondo Mixto; y Fondo de Pensiones Tipo 3 o Fondo de Apreciación del Capital), u otro tipo de administración e inversión que pueda generar ciertos riesgos pero mayores ingresos para los asegurados.

El monto de pensión calculado en este pilar se adicionará a los montos resultantes en el Primer Pilar y el Pilar Cero, teniendo en cuenta que no todas las personas podrán obtener

una pensión dentro de este Pilar, pues está destinado para aquellos cuya remuneración sea mayor al máximo pensionable a que se refiere el Primer Pilar.

2.2.4.- Tercer Pilar.

Ahorro individual voluntario, administrado por entidades financieras, en el que se permite al afiliado incrementar aún más su pensión esperada, si así lo desee.

Este pilar estaría compuesto por distintos planes de ahorro voluntario, (Ahorro Previsional Voluntario, Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y Cuentas de Ahorro Voluntario), que otorgarían una protección adicional para aquellas personas que desean una pensión superior a la que podrían obtener mediante el o los pilares obligatorios. Estos ahorros también serían administrados por entidades privadas, principalmente entidades financieras, y su principal objetivo sería incrementar el monto de jubilación, permitiéndoles obtener una pensión adicional al momento de jubilarse.

Al no ser un pilar obligatorio, no existiría un porcentaje mínimo establecido sobre el cual aportar, así como tampoco existiría un porcentaje de aportación respecto de la renta, remuneración o ingreso del asegurado, existiendo total libertad de oferta y demanda entre las entidades financieras y las personas que deseen ahorrar con este fin.

2.3.- Proyectos normativos sobre la materia.

Como hemos podido apreciar, este tipo de Sistema Previsional está siendo utilizado en distintos países tanto de Latinoamérica como en Europa, sin embargo, en la mayoría de ellos sólo desde un “enfoque multipilar” y no como un sistema propiamente dicho. Nuestro país tampoco ha sido ajeno a esta corriente, toda vez que han habido algunos intentos por implementarla, o por lo menos de ponerla en agenda parlamentaria, así en el año 2014 el Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, a iniciativa del congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, presentó el Proyecto de Ley N° 3721/2014-CR¹⁷ mediante el cual se

¹⁷ Este proyecto de ley propuso entre los criterios de reestructuración “2.1. El cambio a incorporar aportes tributarios y no solamente derivados de los ingresos laborales. 2.2. Un primer escalón público y obligatorio universal y solidario basado en un fondo común que garantice una mayor cobertura y equidad a los afiliados, organizado en base a la actual ONP y parte de los fondos de afiliados de cotización intermitente y de los aportes tributarios públicos que se establezcan. 2.3. Otro escalón público privado que

propuso elaborar un sistema previsional multipilar público y privado, el cual lamentablemente fue desestimado.

2.4.- Porque es conveniente para nuestro país implementar este Sistema Multipilar de Pensiones

Un Sistema Multipilar de Pensiones sería más conveniente, debido a que reuniría a los afiliados de los actuales Sistema Nacional de Pensiones, Sistema Privado de Pensiones y Sistema No Contributivo de Pensiones en un solo sistema y reconocería las contribuciones realizadas por los asegurados a cualquiera de los sistemas a fin de obtener una prestación. Con esta propuesta, cualquier afiliado podrá obtener en principio una pensión mínima (Pilar Cero), y luego de cumplir con ciertos requisitos como edad y años de aportación, obtener un monto de pensión adicional (Primer Pilar), y posteriormente si sus ingresos fueron superiores a los del mercado, obtener un monto de pensión adicional a los dos anteriores (Segundo Pilar), y finalmente, quienes consideren conveniente ahorrar con fines previsionales debido a la oferta existente, obtener una pensión adicional a las anteriores (Tercer Pilar).

Con este sistema, el Estado, los asegurados, así como los empleadores, de corresponder, contribuirán con un porcentaje establecido para la Seguridad Social en Pensiones, teniendo como finalidad, garantizar que ningún peruano se quede sin protección previsional llegada la edad de jubilación o retiro.

III.- Conclusiones

- Consideramos que el Sistema de Pensiones Peruano necesita ser reformado, toda vez que existen diferentes sectores poblacionales que vienen siendo afectados por el Sistema Previsional actual, el mismo que anteriormente ya ha sido reformado bajo el “Modelo Paralelo”.

administre los aportes de afiliados que deseen. 2.4. Un tercer escalón de carácter voluntario donde las personas puedan contratar con una AFP o institución financiera especializada con fines de ahorro voluntario y productos de rentabilidad de largo plazo. 2.5. En el primer escalón se dará cobertura con una pensión social al sector poblacional no contributivo, extendiendo el programa Pensión 65 destinado a la población en extrema pobreza. (...).

- Ante esta situación, ya se han tratado de viabilizar diferentes proyectos legislativos para solucionar dichos problemas, empero, siempre de forma aislada, por lo que de haber prosperado alguno de estos proyectos, no hubiera solucionado la totalidad de los problemas existentes. En consecuencia, consideramos que para hacer frente a esta situación, debería reestructurarse todo el Sistema Previsional Peruano, estableciéndose un Sistema Multipilar de Pensiones como el que se viene desarrollando en otros países, pero cimentando sus bases en las particularidades y condiciones del nuestro.
- Este Sistema Multipilar tendría que integrar la totalidad de principios que rigen la Seguridad Social, tales como la universalidad subjetiva y objetiva, el principio de solidaridad (intergeneracional e intrageneracional), entre otros, y de esta forma establecer un sistema previsional que se aleje del “Seguro Social” que ofrece y se aproxime más a la “Seguridad Social” que consagra nuestra constitución política y la normatividad internacional.
- Por ello consideramos que nuestra propuesta de Sistema Multipilar de Pensiones basada en la estructura elaborada en el año 2000 por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, es la más acorde a nuestras necesidades, además de contar con viabilidad en cuanto a la cobertura, beneficios otorgados y sostenibilidad financiera, necesarios para que este sistema pueda persistir en el tiempo.
- Finalmente, con este sistema, tanto el Estado, los asegurados, así como los empleadores, de corresponder, contribuirán con un porcentaje establecido para la Seguridad Social en Pensiones, teniendo como finalidad, garantizar que ningún peruano se quede sin protección previsional llegada la edad de jubilación o retiro.

Bibliografía preliminar

- ABANTO REVILLA, Cesar. *Regímenes complementarios de jubilación en el Perú: ¿una opción paralela?* Lima: Derecho PUCP, N°75, 2015, pp. 253-282.
- ACOSTA, Olga Lucía y AYALA, Ulpiano. *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, N° 116, 2001.
- ACOSTA, Olga Lucía y RAMIREZ JARAMILLO, Juan Carlos. *Las redes de protección social: modelo incompleto*. Chile: Unidad de Estudios Especiales-CEPAL, 2004.
- ANTÍA, Florencia y LANZARA, Arnaldo Provasi. *La multipilarización de los sistemas previsionales en el escenario posreforma: Chile, Uruguay y Brasil*. Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 64, 2011, pp. 63-82.
- ANTON PEREZ, José Ignacio. *Equidad en las reformas de la seguridad social en América Latina. Una evaluación crítica*. España: Revista de Economía Mundial, N° 14, 2006, pp. 197-227.
- ARENAS DE MESA, Alberto y GUZMÁN COX, Julio. *Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, N° 136, 2003.
- BANCO MUNDIAL. “*Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*”, Washington: Oxford University Press, 1994, pp. 282.
- BARR, Nicholas y DIAMOND, Peter. *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*. España: Ediciones El hombre del tres, 2012.
- BOSCH, Mariano, MELGUIZO, Angel y PAGES, Carmen. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- CHIRINOS REBAZA, Alfredo. *Razones y estrategias para la reconstrucción del sistema nacional de pensiones en el Perú*. Lima: Socialismo y participación 88, pp. 63- 68.

- CORNILLEAU, Gerard y STERDYNIK, Henri. *Reforma de las pensiones: la cita de 2008*. Boletín de información sociolaboral internacional, N° 154, 2009, pp. 85-92.
- CUADROS, Jéssica y JIMÉNEZ, Luis Felipe. *Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, 2004.
- HOLZMANN, Robert. *Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales*. Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 66, 2013, pp. 1-34.
- HOYO MARTINEZ, Carmen & TUESTA, David. *Ahorro voluntario a largo plazo en España*. México: Observatorio Económico – BBVA Research, 2014.
- IBARRA LARA, Américo. *Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, N° 176, 2006.
- JIMÉNEZ, Luis Felipe y CUADROS, Jéssica. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, N° 131, 2003.
- LARA JIMENEZ, Antonio, QUEZADA GARCÍA, Martha y HUETE GARCÍA, Agustín. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. “*Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*”.
- LESCANO ECHAJAYA, José Luis. *La problemática pensionaria: Su panorama actual y una propuesta de solución para su viabilidad en el futuro*. Lima: Derecho & Sociedad, Año XXI, N° 34, 2010, pp. 267 – 276.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Efectividad de las pensiones contributivas y financiadas con cargo a los impuestos de la seguridad social en América Central y efectos de la crisis mundial*. Revista Internacional de Seguridad Social, Vol.65, 2012, pp. 1-32.
- MESA-LAGO, Carmelo. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, 2004.

- MORÓN, Eduardo. *Diez años del Sistema Privado de Pensiones (1993-2003): avances, retos y reformas*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 2003.
- OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*. Lima: Ediciones Nova Print S.A.C., 2010.
- PAYET, José Antonio. *La reforma estructural en el Sistema de Pensiones*. Lima: Ius et Veritas, Año III, N° 5, pp.15-20.
- RAMIREZ MORALES, María Ascensión. *Los procesos de reformas y modificaciones a los Sistemas de capitalización individual en América Latina*. España: Revista Latinoamericana de Derecho Social, 2015, pp. 151-177.
- ROFMAN, Rafael, FAJNZYLBER, Eduardo y HERRERA, Germán. *Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile*. Chile: CEPAL, N° 101, 2010.
- UTHOFF, Andras. *La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales*. Chile: CEPAL, 2001, pp. 231-260.
- UTHOFF, Andras, VERA, Cecilia y RUEDI, Nora. *Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe*. Chile: Unidad de Estudios Especiales –CEPAL, N° 169, 2006.
- VIDAL AMARAL, Arturo Fernando, BORTAGARAY FLANGINI, Alfredo Aurelio y BURGUEÑO ALVAREZ, María Inés. *Estudio sobre el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*. VII Premio OISS – Organización Iberoamericana de Seguridad Social. España: Global Diseña, 2012.
- VIDAL-MELIÁ, Carlos, BOADO-PENAS, María del Carmen y SETTERGREN, Ole. *¿Puede el análisis actuarial (NDCS, BAS y MFAS) mejorar el sistema de pensiones de reparto?* Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros, Vol. 18, pp. 109-163.

Motivación del presente artículo

Como resultado de esta investigación, esperamos conseguir tener un escenario claro del actual estado en que se encuentran nuestros regímenes previsionales en pensiones, no solo desde la perspectiva y experiencia de los asegurados y pensionistas, sino desde las propias Instituciones que administran cada una de ellas, tomando en cuenta las modificaciones legislativas dadas en los últimos años. De esta forma, el resultado nos servirá de base para plantear a futuro una posible solución.

Con la estructura propuesta desarrollaremos el artículo partiendo de lo general a lo particular, esto nos permitirá desplegar de forma ordenada la información y las ideas que deseamos transmitir. Por ello, partiremos de definir la importancia de la existencia de un régimen previsional en nuestro país, para luego describir que es lo que la sociedad y el Estado espera del mismo, a continuación desarrollaremos el meollo del artículo, las deficiencias existentes en cada uno de los regímenes existentes, para finalmente señalar cuál ha sido el impacto de estas deficiencias, sus consecuencias.

Respecto de la metodología, iniciaremos la investigación planteada con un análisis de carácter descriptivo, que pretende dilucidar las deficiencias del actual Sistema Previsional Peruano. El ámbito espacial de estudio será todo el Perú, y el ámbito temporal estará delimitado desde la fecha en que entraron en vigencia cada uno de los regímenes previsionales objetos de estudio, hasta la fecha en que se inicia la presente investigación, la cual denominamos fecha de cierre. La naturaleza de la investigación hace que en un primer momento hagamos una compilación normativa sobre los regímenes previsionales vigentes en nuestro país. Asimismo, se realiza una recopilación bibliografía y hemerográfica referente al objeto de la presente investigación, reforma de pensiones.

El ámbito cuantitativo estará reflejado en las estadísticas y cifras respecto de los distintos campos donde esta propuesta de reforma previsional genere impacto. El ámbito cualitativo estará expresado por los cuestionarios, entrevistas y reuniones perfeccionadas en búsqueda de información certera sobre el tema materia de investigación.